Basombrío, Carlos (ed.), *¿A dónde vamos? Análisis de políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina*, Washington, DC, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2013, 354pp.

El libro recoge una importante cantidad de casos sobre la implementación de políticas de seguridad ciudadana en América Latina. Se abordan temas como la descentralización, el papel de los gobiernos locales, la necesidad de coordinación intergubernamental, la participación ciudadana, los retos de la reforma penal, la evolución de las pandillas y su vinculación con el crimen organizado, entre otros. Los casos abordados son el de México, Guatemala, Perú, Nicaragua, Chile, Brasil, Colombia, El Salvador, Argentina y Venezuela, además de un análisis sobre el impacto de la reforma procesal penal sobre la seguridad ciudadana en cuatro países latinoamericanos. El texto constituye una herramienta muy útil para todos aquellos que estudien el tema de seguridad y, en específico, el análisis de políticas de seguridad ciudadana. A través de los diferentes casos se exponen diversas problemáticas y alternativas, lo cual brinda una amplia perspectiva sobre el tema y permite conocer experiencias de éxito y fracaso en la materia, de gran utilidad para aquellos países que están transformando sus estructuras de seguridad.

El primer caso que se expone es el de México, por Raúl Benítez Manaut, quien aborda el tema del uso de las fuerzas armadas para enfrentar al crimen organizado y se centra en: el debate sobre el impacto de la ofensiva del crimen organizado sobre la vida de las personas, el análisis sobre la efectivi-

dad del uso de las fuerzas armadas para enfrentarlo y la discusión sobre el impacto de la inseguridad en la transición democrática. Menciona que uno de los primeros efectos que ha tenido la intervención de las fuerzas armadas en contra del crimen organizado, ha sido el desplazamiento de estos grupos, ocasionando que se enfrenten con otras organizaciones criminales en diferentes lugares. Por otro lado, señala que los cuerpos policiales, así como infraestructura judicial, se encuentran severamente presionados; mientras que las instituciones municipales se encuentran ampliamente corrompidas y controladas por las organizaciones criminales. Adicionalmente, señala que parte de la pérdida territorial que se ha sufrido ante éstas es consecuencia del abandono que ha hecho el Estado de la provisión de servicios sociales que ahora brindan las organizaciones criminales, lo cual fortalece su arraigo social. Finalmente, sobre la efectividad de la política gubernamental, el autor plantea una interesante hipótesis titulada "el empate estratégico". Bajo esta idea, apunta que tanto las organizaciones criminales como el Estado mexicano "… tienen capacidad para poder avanzar o retroceder, según cómo implementen estrategias que los lleven al éxito, o que puedan ser golpeados por estrategias exitosas de su adversario". Al respecto, nos dice que es necesario que el gobierno combata la corrupción y penetración de sus estructuras, que reduzca la violencia y evite que las organizaciones criminales amplíen su base territorial y demográfica.

El segundo capítulo se refiere al caso de Guatemala y es expuesto por Marco Castillo. El autor analiza y expone las causas estructurales de la delincuencia, proponiendo la necesaria intervención del Estado para anticiparse e implementar políticas para prevenir la acción del crimen organizado. Señala que los políticos actuales han empleado un discurso en el que se menciona que la violencia sólo puede resolverse a través de la represión. En cambio, afirma que la violencia es un problema relacionado con la falta de recursos y expectativas que requieren de políticas públicas relacionadas con la educación, el empleo, el combate a la corrupción y a la pobreza. Argumenta que la debilidad de los Estados centroamericanos ha permitido que la delincuencia organizada genere oportunidades a los jóvenes y a las pandillas, las cuales no han podido ser generadas por el Estado y propone como alternativa la anticipación o prospectiva de la violencia, entendiendo por ello la combinación de técnicas de análisis e inteligencia social para el diseño de políticas con base en el respeto a los derechos humanos. La inteligencia propuesta para la anticipación permitirá la construcción de escenarios para crear espacios que promuevan la resolución de conflictos y la construcción de redes ciudadanas.

El tercer capítulo, escrito por Gino Costa. , aborda el caso de Perú. El trabajo analiza una institución policial municipal: los Serenazgos, que surgen como respuesta de los distritos residenciales de clase alta y media de la zona central y moderna de Lima, así como de Lima Metropolitana, a la incapacidad de la policía nacional para enfrentar los problemas de seguridad. Dicha institución constituye un sistema de vigilancia y patrullaje no armado, a pie, financiado por los ciudadanos que reciben el servicio y cuya función es atender los pedidos de intervención ante conflictos de convivencia o conductas antisociales, pero sin contar con las facultades de policía, por lo que no pueden atender delitos. Entre los principales éxitos del modelo, destaca su capacidad para adaptarse a los nuevos desafíos de la seguridad.

El cuarto capítulo del libro está dedicado a analizar el caso de Nicaragua, el cual es expuesto por Elvira Cuadra Lira. El caso destaca por sus indicadores en materia de seguridad, que son una excepción positiva entre los países centroamericanos. Entre los elementos para explicar las condiciones de seguridad en Nicaragua, señala que a mediados de 1990 la Policía Nacional comenzó un proceso de modernización que fortaleció y amplió su marco jurídico para realizar una reorganización institucional y profesionalizar sus recursos humanos. De manera complementaria, otras instituciones como el Ministerio Público y las responsables de la administración de justicia también fueron reformadas para ser modernizadas, así como para crear unidades especiales para enfrentar delitos relacionados con el crimen organizado. Además, enfatiza el papel del enfoque policial preventivo, a través del "Modelo de Policía Comunitaria Proactiva" y la construcción de una red comunitaria denominada "Comités de Prevención del Delito", los cuales definen prioridades de manera conjunta y también coordinan acciones específicas para la prevención del delito en barrios y comunidades rurales. Finalmente, la autora reflexiona sobre los retos que enfrenta Nicaragua en materia de seguridad. En primer lugar, señala que el narcotráfico es la actividad que constituye un mayor riesgo para el país debido a la complejidad de su estructura así como a la cantidad y tipo de recursos que pueden manejar. En segundo lugar señala que la responsabilidad de la seguridad debe ser distribuida entre la policía y el sistema penal, no sólo en la primera. En tercer lugar, enfatiza la importancia de las políticas sociales para tener un enfoque preventivo. Finalmente, expone la necesidad de reducir la exclusión y la desigualdad de la población.

El quinto capítulo del libro se centra en el caso de Chile, expuesto por Lucía Dammert. La autora señala que Chile ha sido considerado una excepción en la región, debido a la implementación de la reforma del pro-

ceso penal, así como por la creación de programas comunitarios desde la institución policial y la ciudadanía, pero que carecen de una adecuada vinculación con la implementación. El elemento central del análisis señala que a través de los diferentes gobiernos nacionales, el sentido de las políticas se ha mantenido constante a pesar de los cambios en el manejo de la retórica. En el periodo 1973-1990, el elemento central en las políticas de seguridad es la construcción de un enemigo interno, que llevó al diseño de una policía con estructura militar y equipada con unidades especializadas en la represión de la población civil. Posteriormente, los gobiernos de Ricardo Lagos (2000-2005) y Michelle Bachelet (2006-2010), tomaron la seguridad ciudadana como un tema central. En particular, destacan las reformas al sistema de justicia, inversiones en el sistema carcelario y la implementación de programas para la prevención de la criminalidad basadas en la participación ciudadana. El gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014) diseñó el Plan Nacional de Seguridad Pública denominado "Chile Seguro" que tiene como ejes la prevención, el control policial, el desarrollo institucional para elaborar políticas de seguridad ciudadana con base en diagnósticos, evaluaciones y acuerdos políticos y el desarrollo de sistemas de información y tecnologías. Entre los retos para Chile, señala que si bien se ha avanzado en entender el problema de la seguridad, en generar instrumentos para la planificación y organización de políticas, la gestión sigue siendo un tema débil.

El sexto capítulo corresponde al caso brasileño, expuesto por Renato Sérgio de Lima y por Liana de Paula . El trabajo señala que a pesar del incremento en la relevancia internacional de Brasil, éste enfrenta un punto de quiebre ante la seguridad pública urbana, específicamente en cuanto a las tasas de crímenes letales. Los autores dividen el trabajo en dos partes, la primera, para exponer un conjunto de casos exitosos y, la segunda, para analizar las perspectivas de las políticas de seguridad pública. El primer caso analizado es el programa Fica Vivo (Permanecer Vivo) del estado de Minas Gerais, que surge de la observación sistemática del comportamiento de los homicidios, mejorando la forma en que se reprimía la violencia letal y creando una red de protección social centrada en posibles víctimas y victimarios de la violencia; el segundo es el de Río de Janeiro y la creación de las Unidades de Policía Pacificadora, cuyo objetivo es la recuperación de territorios ocupados por narcotráfico, crimen organizado o milicias, a través de un cuerpo que funciona como una policía comunitaria, aliada entre la población local y las instituciones de seguridad pública, que actúa de manera similar a las misiones de paz desarrolladas por las Naciones Unidas. Se considera no sólo la intervención policial sino también activi-

dades sociales orientadas a incrementar la calidad de vida; el tercero es el de Pernambuco y el programa Pacto pela Vida (Pacto por la Vida), cuyo objetivo es reducir crímenes letales a través de la promoción de la seguridad y derechos humanos, creando espacios de control social más efectivos e incorporado la participación activa de la sociedad civil organizada. El siguiente caso es el de Sao Paulo, considerado como el más significativo por haber reducido significativamente la tasa de homicidios a través de la mejora en los procesos de gestión, incorporación de nuevos actores en la toma de decisiones, la incorporación de las municipalidades y de la sociedad civil a través nuevas instituciones y acceso a fondos públicos.

En la segunda parte, los autores señalan que las acciones gubernamentales han conducido a reducir la cantidad de población expuesta a la violencia letal, especialmente a jóvenes, apoyados en cambios sociales como la mejora en los promedios educativos, la reducción de la pobreza y del desempleo. Sin embargo, señalan que la lección de Brasil se encuentra en la atención del problema de seguridad a través de una visión multidimensional.

El séptimo capítulo aborda el caso de Colombia, expuesto por María Victoria Llorente y por Sergio Guarín León. Comienzan por señalar la relevancia del caso colombiano, al pasar de un periodo de conflicto armado, de violencia generada por el narcotráfico y de ser identificados como un "estado fallido", a un periodo de estabilidad y optimismo. En el trabajo analizan las políticas implementadas desde lo local, que han sido vistas como únicas responsables del cambio, pero analizando su articulación con políticas nacionales. Al analizar el caso de Bogotá, destacan una importante caída en los homicidios y en la percepción de inseguridad, la cual ha sido atribuida a las gestiones locales de Antanas Mockus (1995-1997 y 2001-2003) y de Enrique Peñaloza (1998-2000). Entre las acciones destacadas se mencionan la prohibición al porte de armas de fuego, la restricción de horario de venta de bebidas alcohólicas, la recuperación de espacios públicos, la recuperación de grandes ejes viales y de zonas de alto deterioro físico. En segundo lugar, analizan el caso de Medellín, en el cual se destaca el haber pasado de una cifra de 381 homicidios por cada 100,000 habitantes en 1991 a solo 45 en el 2011, donde a partir de las gestiones de Sergio Fajardo (2004-2007) y de Alonso Salazar (2008-2011), se cambió el enfoque en la gestión de las políticas de seguridad ciudadana hacia el propósito de enfrentar la desigualdad y la violencia de manera simultánea. Si bien las acciones locales fueron innovadoras y de gran impacto, enfatizan el hecho de que fueron a la par del proceso de desmovilización impulsado por el gobierno del presidente Álvaro Uribe (2002-2010). Señalan que los gobiernos locales han tenido éxito al complementar los esfuerzos nacionales y enfrentar la

criminalidad común más difusa, por lo que si bien sus esfuerzos son notables, no puede atribuírsele a los gobiernos locales el éxito en la reducción de los homicidios en el periodo analizado.

El octavo capítulo analiza la reforma penal en Chile, Costa Rica, Ecuador y Perú, considerando a los dos primeros como casos de éxito y a los segundos como no exitosos. Es expuesto por Luis Pásara. La importancia de la reforma, dice el autor, es la promesa de una lucha más eficaz en contra del delito a través de la transformación del sistema de persecución y enjuiciamiento; sin embargo, el problema principal es que la delincuencia y la persecución del delito tienen una relación menos directa de lo que se ha planteado.

La reforma penal ha consistido, principalmente, en pasar de un sistema inquisitivo a uno acusatorio y la transformación de los papeles asignados al juez y al fiscal. En el caso del primero, su función consiste en vigilar la investigación y decidir si se ha probado o no la responsabilidad del acusado. El fiscal adquiere un papel central al ser responsable de la investigación y de llevar la acción penal ante el juez. Asimismo, adquiere discrecionalidad en eliminar casos que no cuentan con elementos suficientes para someterlos a juicio. La decisión de éste para llevar o no un caso a juicio implica discutir qué temas sí se persiguen y cuáles no. Al respecto, el autor señala que en la doctrina jurídica se sostiene la necesidad de perseguir los delitos que generen mayor daño social, aunque cada ministerio público habría de contar con una política propia para determinar qué considera socialmente más dañino y perseguirlos; sin embargo, dichas políticas no son explícitas. Los delitos menores no llaman la atención de los fiscales y, por otro lado, éstos no analizan si los delincuentes son reincidentes sino que se limitan a observar el delito cometido; la consecuencia es la impunidad hacia "delitos menores" y hacia los reincidentes, especialmente aquellos que hacen del delito un modo de vida. Esta situación exhibe las limitaciones del sistema y genera una mayor percepción de impunidad, perjudicando a las víctimas y denunciantes del delito.

El noveno capítulo se refiere al caso de El Salvador, expuesto por César Rivera y enfocado hacia el análisis de las políticas para enfrentar al crimen organizado y a las "maras". Entre los elementos sobresalientes del trabajo, está el análisis sobre la posible evolución de los grupos de pandillas y su vinculación con el crimen organizado. El autor señala que El Salvador tiene un papel importante en el tránsito de droga y, para ello, se apoya de grupos que siguen una lógica comercial, lo cual implica la cooptación de las fuerzas del Estado a través de corromper a los agentes policiales, fiscales, jueces, empresarios y políticos. Al respecto, los grupos de pandi-

llas tienen un gran control territorial, acceso a las rutas para el traslado de drogas, especialización para el traslado de productos ilícitos, vínculos con negocios formales para el lavado de dinero, así como la capacidad para cooptar al Estado a través de la corrupción de las autoridades. Las pandillas ya no existen en una lógica de enfrentamiento con un rival sino que han evolucionado hacia la administración de negocios y finanzas ilegales, creando estructuras de mando y control alrededor de este tema. El autor enfatiza la necesidad de volver a pensar los conceptos empleados para el estudio de las pandillas, así como reconstruir las capacidades del Estado, especialmente las instituciones gubernamentales pero también sociales.

El décimo capítulo aborda el caso de la reforma del sector seguridad en Argentina, expuesto por Marcelo Fabián Sain. El elemento central es la discusión sobre la falta de reformas que permitan transformar el sistema de seguridad pública de acuerdo con un modelo de gestión democrática, ya que aún se mantiene el sistema diseñado desde la dictadura. Los primeros cambios en la gestión de la seguridad pública se dieron en el gobierno de Néstor Kirchner, quien lo reconoció como un tema que no era responsabilidad única de la policía o del sistema penal sino del Estado y de la sociedad, reconociendo además que el principal problema en la materia era la impunidad. En su "Plan de Gobierno", el presidente Kirchner señaló la importancia de la prevención de los delitos a partir de la identificación de grupos sociales en riesgo, buscando promover la convivencia de una manera colaborativa entre fiscales, jueces, vecinos y policías, además de la necesidad de crear una policía de proximidad y una reforma policial. Por otro lado, en el primer periodo de gobierno de Cristina Fernández, se rechazó el manejo de la seguridad como un tema exclusivo de la policía; sin embargo, no se dieron pasos importantes en ese sentido, ni se diseñó o formuló la estrategia de reforma funcional ni orgánica de las fuerzas de seguridad para constituirlas como instituciones especializadas en el control de los delitos.

El último capítulo es expuesto por Ana María Sanjuán y aborda el caso de Venezuela. La autora afirma que actualmente se atraviesa por una catástrofe incontrolada en materia de seguridad pública, evidente en el incremento exponencial de la violencia y del número de homicidios, lo cual se agrava con la división política e ideológica. Entre las características de la violencia y la delincuencia, se expone que la mayor parte corresponde a actores difusos y no a la delincuencia organizada; de manera adicional, la situación se ha visto alimentada por el desplazamiento de grupos armados provenientes de Colombia y por la existencia de organizaciones armadas patrocinadas por el propio gobierno. Otro de los problemas es el proceso

de descentralización de funciones policiales que se hizo en la década de 1990 que esperaba fortalecer a los estados y municipios, pero no promovieron esfuerzos hacia la coordinación, estándares de capacitación y certificación. La autora concluye señalando la necesidad de identificar los delitos más importantes y establecer estrategias para controlarlos y prevenirlos, a partir de un conocimiento adecuado del problema, modernizando las instituciones e incluyendo a la participación ciudadana. Afirma que para evitar una situación de ingobernabilidad, es necesario adecuar todo el sistema de seguridad pública entre las instituciones policiales, de justicia y el sistema penitenciario.

El conjunto de trabajos que se han reseñado permiten conocer a grandes rasgos los problemas y políticas en materia de seguridad ciudadana en América Latina. En el texto no se presenta alguna alternativa como única o como la más adecuada; en cambio, se exponen diferentes propuestas, de acuerdo a los contextos específicos de los países y los problemas que enfrentan, permitiendo al lector tener en cuenta las particularidades de las políticas. Entre las lecciones que pueden subrayarse, destaca la necesidad de reformar constantemente a las instituciones responsables de la seguridad para adaptarlas a los nuevos retos y exigencias del crimen y de la sociedad, la necesidad de coordinación intergubernamental, la importancia de las instituciones locales, la necesidad de incorporar la participación ciudadana en el diseño e implementación de las políticas de seguridad, la importancia de elaborar diagnósticos adecuados para diseñar políticas de carácter preventivo, así como el reconocimiento de que los problemas de seguridad no se pueden resolver solo a través del uso de la fuerza sino que requieren de la atención a problemas estructurales como el empleo, la

[i] Investigador del Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la Universidad Nacional Autónoma de México

[ii] Licenciado en Pedagogía y Ciencias de la Educación, con posgrados en Educación e investigador en temas como las Plataformas de Paz Urbana, Teorías de Mediación, Resolución y Transformación de Conflictos.

[iii] Presidente de Ciudad Nuestra y consultor internacional en seguridad pública y ciudadana.

[iv] Investigadora del Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas y del Centro de Investigaciones de la Comunicación en Nicaragua.

[v] Actualmente es académico del Centro de Estudios Sociales Enzo Faletto de la Facultad de Humanidades de la Universidad de Santiago de Chile.

[vi] Actualmente se desempeña como asesor técnico de la Fundación Seade.

[vii] Profesora del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Federal de Sao Paulo y Directora de Investigación de la Asociación Nacional de los Derechos Humanos, Investigación y Estudios de Posgrado.

desigualdad o la educación, y que requieren de la intervención del Estado a través de diferentes políticas sociales.

Al concluir su lectura, el investigador encontrará diferentes lecciones para enfrentar casos similares en diferentes países a través de políticas innovadoras, democráticas, adecuadas a las exigencias sociales para enfrentar diferentes actividades delictivas, específicamente las relacionadas con pandillas y grupos del crimen organizado. Por otro lado, los diseñadores de políticas públicas de seguridad ciudadana conocerán una variedad importante de alternativas, experiencias y sus resultados para seleccionar los casos más exitosos en la materia, replicarlos y adaptarlos a sus diferentes contextos

Juan Carlos Montero Bagatella*

* Doctor en Política Pública por el Tecnológico de Monterrey. campus Monterrey. Profesor del departamento de Relaciones Internacionales y Ciencia Política del Tecnológico de Monterrey, campus Monterrey

viii Asesora para la Política de Drogas en Colombia y Directora Ejecutiva de la Fundación Ideas para la Paz.

ix Investigador Senior de la Fundación Ideas para la Paz en estudios de Seguridad y Defensa.

x Investigador y fundador del Centro de Estudios de Derecho y Sociedad en Lima, Perú.

xi Consultor Internacional especializado en la evaluación de proyectos sociales y de seguridad ciudadana.

xii Docente e investigador del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Quilmes, Argentina.

xiii Asesora principal para la Corporación Andina de Fomento en temas de seguridad ciudadana, democracia y el Estado.